REVENU QUÉBEC

www.revenu.gouv.qc.ca

UNE AGENCE DU REVENU AUTONOME ET IMPUTABLE

Pour une administration fiscale renforcée

Québec

REVENU QUÉBEC

www.revenu.gouv.qc.ca

UNE AGENCE DU REVENU AUTONOME ET IMPUTABLE

Pour une administration fiscale renforcée

Québec

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 21 septembre 2010
ISBN 978-2-550-59981-4 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-59982-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2010

MESSAGE DU MINISTRE DU REVENU

Le 30 mars dernier, dans le cadre du discours sur le budget 2010-2011, le gouvernement du Québec s'est engagé fermement à maintenir le cap sur le retour à l'équilibre budgétaire.

Une étape incontournable du retour à l'équilibre budgétaire

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire vise l'élimination du déficit d'ici 2013-2014. Pour y parvenir, le gouvernement a défini un certain nombre d'initiatives, au premier rang desquelles il a placé l'intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. Pour tout ce qui concerne le financement des services publics, il importe en effet de s'assurer d'abord que chacun paie sa juste part. D'importants revenus échappent à l'État, et tout doit être fait pour rendre la perception des revenus plus efficace et plus équitable.

Afin d'y arriver, le gouvernement pose un geste majeur en transformant le statut de Revenu Québec. Le Québec pourra compter sur une agence du revenu autonome et imputable, disposant des moyens et de la marge de manœuvre nécessaires pour atteindre les cibles fixées dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire et pour améliorer la qualité des services offerts aux contribuables. Cette agence bénéficiera d'un cadre de gouvernance qui assurera son imputabilité et son efficacité. La présence d'un conseil d'administration contribuera à long terme au maintien et au développement d'une approche de gestion axée sur l'efficience et la productivité, avec un souci constant de la qualité des services à la clientèle.

Une administration fiscale dont nous pouvons être fiers

La société québécoise peut être fière de son administration fiscale.

Depuis sa création, Revenu Québec s'est en effet distingué par son souci de donner aux citoyens, aux entreprises et à l'État, les services auxquels ils s'attendent.

Ainsi, Revenu Québec recueille plus de 85 % des revenus autonomes du gouvernement et assure la perception des cotisations à différents régimes pour de nombreux organismes, tels le Régime des rentes du Québec, le Régime québécois d'assurance parentale et le Fonds de l'assurance médicaments.

Revenu Québec a vu sa mission évoluer progressivement, au fur et à mesure que de nouveaux mandats lui étaient confiés. Parmi ceux-ci, on peut mentionner le régime de perception et de la redistribution des pensions alimentaires, la tenue du registre des entreprises, la gestion des biens non réclamés et l'administration de la TPS au Québec.

Des responsabilités ont également été confiées à Revenu Québec dans l'administration de différentes mesures de soutien aux citoyens ou aux entreprises, tels le prochain crédit d'impôt pour la solidarité ou le crédit de maintien à domicile pour les personnes âgées.

Il est temps aujourd'hui pour notre administration fiscale de faire un autre pas en avant. Avec les changements effectués, l'organisation aura les moyens requis pour améliorer l'équité du régime fiscal et s'assurer de la qualité des services publics.

Des objectifs ambitieux

En tant que ministre du Revenu, il est de mon devoir de prendre les mesures requises afin que chacun paie sa juste part des impôts, taxes et contributions. Nous ne pouvons tolérer que certains ne paient pas leur dû tout en continuant de bénéficier des services publics.

À cet effet, les efforts considérables déployés par Revenu Québec permettent déjà de récupérer annuellement des sommes de près de 2,3 milliards de dollars. Les cibles fixées ajoutent à ces sommes, 1,75 milliard d'ici 2013-2014, soit 320 millions de dollars pour 2010-2011, 555 millions de dollars pour 2011-2012 et 875 millions de dollars pour 2012-2013. À compter de 2013-2014, la récupération fiscale supplémentaire atteindra 1,2 milliard de dollars par année.

Les mesures proposées permettront également d'améliorer les services aux citoyens et aux entreprises. Revenu Québec investira dans le développement de sa prestation de services électroniques. La nouvelle Agence du revenu du Québec facilitera ainsi la vie des contribuables en minimisant les efforts qui leur sont demandés pour respecter leurs obligations fiscales.

Les actions envisagées s'inspirent dans une large mesure de ce qui se fait dans les administrations fiscales les plus dynamiques. Elles témoignent de notre volonté d'agir au bénéfice de tous. Je suis confiant du succès de cette entreprise et fier de la mettre en œuvre.

Raymond Bachand

MESSAGE DE LA SOUS-MINISTRE

Au cours des dernières années, Revenu Québec, guidé par les orientations gouvernementales, a réalisé un vaste plan de modernisation de son administration. En particulier, celle-ci a été restructurée sur la base des deux grands groupes de clients qu'elle dessert, les particuliers et les entreprises, tout en préservant la présence des effectifs dans les régions.

De nombreuses autres réformes ont été apportées. Revenu Québec a ainsi procédé à la réduction de la taille des services administratifs et de soutien, à l'ajustement des services de renseignements à l'évolution de la demande, à la refonte des systèmes informatiques, à la revue de la stratégie de contrôle fiscal, à la mise en œuvre du gouvernement en ligne et à la mise en place de services partagés.

Ces actions ont permis d'améliorer les façons de faire, l'efficience des opérations et la qualité de la prestation rendue, comme en témoignent les succès rencontrés en matière de service à la clientèle et en récupération fiscale.

Plus d'autonomie et de souplesse

Les changements annoncés dans le présent document permettront d'aller plus loin. À compter de 2011, soit au moment même du 50e anniversaire de sa constitution, Revenu Québec verra son statut modifié pour lui donner plus d'autonomie et de souplesse et le situer au rang des organisations fiscales les plus performantes et dynamiques.

Ce nouveau statut permettra à Revenu Québec d'atteindre les cibles fixées par le gouvernement dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire. La création de la nouvelle Agence du revenu du Québec constitue ainsi un geste majeur dans la démarche engagée par le gouvernement pour assainir les finances publiques.

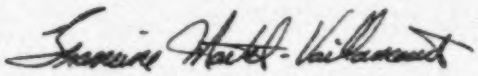
En particulier, Revenu Québec sera dorénavant pourvu en ressources sur une base coûts-bénéfices. De plus, Revenu Québec obtiendra la marge de manœuvre requise en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles pour remplir encore plus efficacement sa mission.

Une période passionnante

Nous entrons dans une période de transformation passionnante pour Revenu Québec.

Les objectifs de résultats additionnels en matière de services aux citoyens et aux entreprises seront exigeants. Le nouvel organisme aura toutefois les ressources requises pour les atteindre, grâce au nouveau mode de financement et à l'autonomie obtenue dans la planification et la gestion.

Ces responsabilités qui nous incombent témoignent de la confiance du gouvernement en notre capacité à mobiliser avec succès l'expertise et les compétences qui animent les employés de Revenu Québec. La nouvelle Agence du revenu du Québec continuera d'être un partenaire de choix et une organisation à laquelle les employés seront fiers d'être associés.



Francine Martel-Vaillancourt

Table des matières

Sommaire 1

1. **Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire** 3

   1.1 Les mesures annoncées 3

   1.2 Les cibles fixées 3

   1.3 Une nouvelle approche en matière de perception 4

2. **La création de l'Agence du revenu du Québec** 5

   2.1 Assurer une meilleure équité fiscale 7

   2.2 Améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises 11

3. **La nouvelle agence : un mode de gouvernance redéfini** 13

   3.1 Le mode de gouvernance 13

   3.2 Un nouveau système de financement 16

   3.3 Des responsabilités élargies en matière de gestion des ressources 18

   3.4 Un statut dont bénéficient déjà d'autres organismes 20

4. **Conclusion** 21

Liste des tableaux et graphiques

Graphique 1 : Revenus de récupération fiscale 8

Graphique 2 : Cibles additionnelles de récupération fiscale fixées dans le budget 2010-2011 10

SOMMAIRE

Le gouvernement engage son Plan de retour à l'équilibre budgétaire en prenant les initiatives nécessaires pour qu'en matière de financement des services publics, chacun fasse sa part.

Il importe en effet que tous les efforts soient consentis afin de récupérer les revenus qui échappent à l'État, en raison de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal (utilisation incorrecte des dispositions du régime fiscal). C'est avant tout une question d'équité par rapport aux contribuables qui assument pleinement leurs responsabilités dans le financement des services publics.

Pour y parvenir, le gouvernement fixe des cibles exigeantes de récupération fiscale additionnelle et met en place une agence autonome et imputable, disposant des moyens et de la marge de manœuvre nécessaires pour les atteindre.

La nouvelle agence contribuera de façon significative à l'assainissement des finances publiques, tout en répartissant de façon plus équitable le poids de la fiscalité. Elle sera en mesure d'offrir aux contribuables une prestation de services améliorée. Revenu Québec sera doté d'un cadre de gouvernance efficient et responsable, au bénéfice de l'ensemble de la collectivité.

Le ministre du Revenu rend public le présent document afin de mettre à la disposition des citoyens toutes les informations nécessaires pour bien comprendre les enjeux en cause et les transformations mises en œuvre.

La **première section** rappelle les objectifs retenus par le gouvernement dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire ainsi que les cibles fixées en matière de lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal.

La **deuxième section** explique comment les modifications apportées permettront au nouvel organisme d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement.

La **troisième section** présente les principales caractéristiques ainsi que le mode de fonctionnement de la nouvelle Agence du revenu du Québec (l'Agence).

1. LE PLAN DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Lors de la présentation des discours sur le budget 2009-2010 et 2010-2011, le gouvernement a présenté les orientations économiques et budgétaires retenues afin de répondre à la récession mondiale et de gérer de façon responsable les finances publiques.

La récession a creusé un écart important entre les revenus et les dépenses. Le gouvernement a utilisé les outils budgétaires dont il dispose pour soutenir l'économie et pour maintenir le filet social. Simultanément, le gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un Plan de retour à l'équilibre budgétaire, qui vise l'élimination du déficit d'ici 2013-2014.

1.1 Les mesures annoncées

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire s'appuie sur des gestes significatifs, tant du coté des dépenses que des revenus.

Pour ce qui est des dépenses, le gouvernement limite la croissance annuelle des dépenses de programmes à 2,9 % en 2010-2011 et à 2,2 % par la suite.

En ce qui concerne les revenus, le Plan de retour à l'équilibre budgétaire mise sur plusieurs initiatives majeures, notamment des efforts additionnels importants pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal.

C'est dans ce contexte que de nouvelles cibles ont été fixées à Revenu Québec.

1.2 Les cibles fixées

Afin de lutter contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, le gouvernement a fixé des cibles claires à Revenu Québec.

Ainsi, les efforts additionnels déployés par l'Agence dans la perception des impôts et des taxes devront permettre d'accroître les revenus gouvernementaux de :

- 320 millions de dollars en 2010-2011,
- 555 millions de dollars en 2011-2012,
- 875 millions de dollars en 2012-2013,
- 1,2 milliard de dollars à compter de 2013-2014.

1.3 Une nouvelle approche en matière de perception

Dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement a également annoncé une nouvelle approche en matière de perception des revenus basée sur la prévention :

— Revenu Québec s'assurera d'abord de faciliter la réalisation des obligations fiscales des contribuables grâce à une prestation électronique de services évoluée, intégrant un contrôle fiscal interactif, afin de favoriser l'autocotisation;

— Par ailleurs, le contrôle fiscal sera accentué pour ceux qui tentent de contourner leurs obligations fiscales et imposent ainsi un fardeau plus élevé à la vaste majorité des contribuables qui les respectent, l'effet dissuasif étant recherché.

Sur ce dernier point, le budget 2010-2011 a annoncé que :

— la peine d'emprisonnement maximale pour évasion fiscale, qui est actuellement d'au plus deux ans, passera à cinq ans moins un jour;

— tout en respectant le secret fiscal, Revenu Québec procèdera à la dénonciation des fraudeurs et de leurs complices à leurs associations professionnelles.

2. LA CRÉATION DE L'AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire énonce des objectifs importants à Revenu Québec, notamment en matière de récupération fiscale et d'approche à l'égard de la perception des revenus.

Pour permettre à Revenu Québec de relever ces défis, le discours sur le budget 2010-2011 a annoncé que le statut de Revenu Québec sera modifié, à compter du 1er avril 2011, afin de faire de l'organisme une agence autonome et imputable.

La création de la nouvelle Agence du revenu du Québec est indispensable pour que Revenu Québec puisse disposer des moyens nécessaires pour atteindre les cibles fixées.

En effet, les règles régissant l'administration gouvernementale sont conçues dans une logique où les ministères sont une source de dépenses pour développer et assurer le maintien des services publics. Ces règles sont mal adaptées à Revenu Québec dont le rôle principal est de percevoir équitablement les revenus de l'État.

Par exemple, une réduction dans les crédits ou les effectifs alloués à un ministère permet au gouvernement d'améliorer sa situation financière, alors que la même réduction à Revenu Québec entraîne plutôt une détérioration des équilibres financiers de l'État. En effet, chaque dollar investi dans le contrôle fiscal en rapporte neuf au gouvernement. En imposant des compressions budgétaires à Revenu Québec, l'État se prive de revenus plus importants que les économies réalisées.

La transformation de Revenu Québec en agence, réalisant ses activités sur une base coûts-bénéfices, procurera à l'organisme la marge de manœuvre requise pour mettre en œuvre son plan pour atteindre les cibles de récupération fiscale qui lui sont fixées.

L'efficacité de Revenu Québec ne doit pas s'évaluer en termes de dépenses par employé, mais notamment de revenus par employé. Revenu Québec doit être traité selon une approche coûts-bénéfices basée sur l'atteinte des résultats.

L'objectif est de faire en sorte que l'organisme qui perçoit les impôts et les taxes devienne une administration fiscale plus efficace et imputable, selon le modèle des meilleures administrations fiscales dans le monde.

Ainsi, en devenant une agence, Revenu Québec disposera des moyens lui permettant notamment :

- d'assurer une meilleure équité fiscale;
- d'améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises.

Le statut d'agence procurera plus de souplesse pour :

— engager des vérificateurs, des enquêteurs et des juricomptables afin d'exercer un meilleur contrôle fiscal et faire davantage de récupération fiscale;

— engager des percepteurs pour encaisser les sommes dues;

— investir dans la modernisation des systèmes informatiques;

— développer la prestation de services en ligne afin de faciliter l'observation des règles fiscales.

La transformation de Revenu Québec en agence : une initiative inspirée par les meilleures pratiques de plusieurs juridictions

L'expérience montre que les administrations fiscales qui ont adopté un type d'organisation favorisant l'autonomie et l'imputabilité ont amélioré de façon importante leur performance.

La transformation de Revenu Québec en agence est ainsi directement inspirée des modèles déjà adoptés, selon diverses variantes, par l'administration fiscale canadienne, mais également par les administrations fiscales de certains pays développés.

Canada

L'Agence du revenu du Canada a été créée en 1999. Elle est dotée d'un conseil de direction (équivalent à un conseil d'administration). Elle dispose du statut d'employeur distinct au sein de l'administration fédérale, ce qui signifie qu'elle négocie ses propres conventions collectives et établit ses politiques de dotation, de classification et de rémunération. Le niveau de satisfaction de ses employés à l'égard de leur employeur et de leur milieu de travail s'est grandement amélioré. La perspective externe apportée par son conseil de direction a conduit à une amélioration significative de la performance de l'Agence, notamment grâce à une restructuration axée sur les nouvelles technologies. La prestation électronique rejoint 51 % des particuliers et 18 % des entreprises.

États-Unis

La loi constitutive de l'Internal Revenue Service a été révisée en 1998, afin notamment de doter l'organisme d'un conseil d'administration. L'objectif poursuivi était d'amener l'organisme à exercer ses activités davantage sur une base d'affaires, ainsi qu'à avoir un souci particulier pour l'amélioration des services et pour sa performance globale.

L'Internal Revenue Service bénéficie d'une autonomie complète en matière de gestion des ressources humaines. La prestation électronique rejoint plus de 55 % des particuliers et près de 15 % des entreprises.

Espagne

L'agence espagnole a été créée en 1990. Elle bénéficie d'une autonomie complète en matière de gestion des ressources humaines.

La performance globale de l'Espagne en termes d'efficience en fait l'une des meilleures administrations fiscales des pays de l'OCDE. Sa loi constitutive prévoit que son financement provient notamment d'un pourcentage des revenus qu'elle perçoit. La prestation électronique de services rejoint 35 % des particuliers et plus de 95 % des entreprises.

Singapour

Dès 1992, Singapour a créé une agence totalement autonome, autofinancée, dotée d'un conseil d'administration. Le but était de mettre fin à un certain nombre de difficultés (service inadéquat aux citoyens et aux entreprises, désuétude des systèmes technologiques, problèmes importants

de recrutement et de rétention des ressources humaines, niveau d'évasion fiscale élevé).

Singapour a ainsi misé sur un modèle de gouvernance favorisant la transparence et renforçant la responsabilité de l'organisme envers les contribuables. Singapour a également été un précurseur en matière de prestation électronique de services et d'administration sans papier. Selon la Banque mondiale[1], il s'agit d'ailleurs d'une des administrations fiscales les plus performantes au monde à cet égard. Aujourd'hui, sa prestation électronique de services rejoint 87 % des particuliers et 73 % des entreprises.

Australie

L'Australie s'est inspirée des pratiques de Singapour pour apporter des changements majeurs à son régime de perception.

La stratégie australienne consiste d'abord à faciliter la réalisation des obligations fiscales des contribuables grâce à une prestation électronique de services évoluée, intégrant un contrôle fiscal interactif.

La prévention est au cœur du régime australien. Le contrôle fiscal, lorsqu'il s'exerce, est effectué de manière très lourde, auprès de cas peu nombreux et très publicisés, l'effet dissuasif étant d'abord recherché. La prestation électronique de services rejoint 86 % des particuliers et 96 % des entreprises.

2.1 Assurer une meilleure équité fiscale

En transformant Revenu Québec en agence, le gouvernement vise d'abord à assurer une meilleure équité fiscale. Cet objectif prend toute son importance dans le contexte actuel où un ensemble d'actions sont mises en œuvre en vue du retour à l'équilibre budgétaire.

❑ Les moyens dont dispose Revenu Québec pour limiter les pertes fiscales sont insuffisants

■ L'équité fiscale : un enjeu de société

Malgré les efforts consacrés en matière d'information, la complexité du domaine fiscal crée des situations où, de façon volontaire ou involontaire, certains contribuables – particuliers ou entreprises – ne déclarent pas correctement les sommes dues. D'autres choisissent délibérément de les dissimuler en ayant recours à des stratagèmes toujours plus complexes.

Pour déceler ces situations ou détecter les stratagèmes d'évasion fiscale et le travail au noir, Revenu Québec doit appliquer des mesures de contrôle afin de préserver la base des revenus de l'État et, ainsi, diminuer le fardeau fiscal des contribuables de bonne foi.

1 Banque mondiale, *Improving Taxpayer Service and Facilitating Compliance in Singapore*, Public sector Notes, no. 48.

L'évasion fiscale : tout le monde y perd

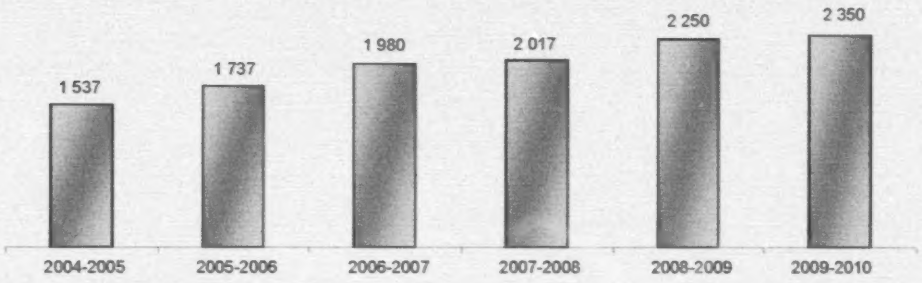
L'évasion fiscale ne fait que des perdants et peut entraîner des conséquences graves.

- Les consommateurs de biens et de services achetés au noir n'ont pas les mêmes garanties de qualité et leurs recours juridiques sont limités lorsqu'ils se sentent lésés.
- Les travailleurs embauchés au noir ne jouissent d'aucune protection sociale ou ne peuvent compter que sur une protection très limitée, comparativement aux autres travailleurs.
- Les entreprises font face à une concurrence déloyale de la part de celles qui n'assument pas leurs obligations fiscales, ce qui a pour effet de réduire leur part de marché, de limiter leur croissance et d'affecter la création d'emplois.
- Le gouvernement perd des revenus. Il en résulte un fardeau fiscal plus élevé pour les contribuables acquittant leurs impôts et taxes.

Revenu Québec, avec les moyens dont il dispose actuellement, déploie des efforts remarquables pour limiter les pertes fiscales.

Ainsi, au cours des six dernières années, les activités de récupération fiscale ont ajouté cumulativement près de 12 milliards de dollars aux revenus du gouvernement.

Graphique 1 : Revenus de récupération fiscale
(en millions de dollars)



Source : Revenu Québec.

■ Les sources de pertes fiscales demeurent nombreuses

Malgré l'ensemble des actions entreprises par Revenu Québec pour lutter contre l'évasion fiscale, des sommes importantes continuent d'échapper à l'État québécois. On estime les pertes fiscales associées à l'économie au noir au Québec à 3,5 milliards de dollars par année, sans compter les sommes perdues pour le non-respect des règles fiscales ou de leur esprit et pour les autres sources de pertes fiscales non considérées dans cette estimation (voir encadré).

Les sources de pertes fiscales

Les pertes fiscales sont en général regroupées en cinq catégories :

- la non-déclaration de revenus découlant d'activités économiques légales, communément appelées l'économie au noir, incluant le travail au noir ainsi que la sous-déclaration d'une partie de ses revenus par un particulier ou d'une partie de son chiffre d'affaires par une entreprise;
- la dissimulation de revenus provenant d'activités qui ne sont pas liées au marché du travail ou à la production de biens et de services, tels les gains en capital, les revenus d'intérêts et autres revenus de placements;
- le non-respect des règles fiscales, comprenant par exemple des réclamations incorrectes de déductions ou de crédits d'impôt, des demandes frauduleuses de remboursement de la taxe sur les intrants ou le non-versement de taxes perçues par les mandataires;
- le non-respect de l'esprit des lois fiscales. Les planifications fiscales abusives en sont un exemple;
- la non-déclaration de revenus découlant d'activités illégales, telles que la contrebande, le commerce illégal de drogues et d'armes ainsi que le blanchiment d'argent.

❑ Des transformations pour renforcer l'équité fiscale

Compte tenu de ces enjeux, le gouvernement a annoncé, dans le discours sur le budget 2010-2011, une modification du cadre actuel de Revenu Québec et lui a fixé des cibles de récupération fiscale à atteindre. Ces mesures vont contribuer à renforcer l'équité fiscale.

■ Une autonomie renforcée et une flexibilité accrue pour augmenter substantiellement les revenus de l'État

La transformation en agence donnera à Revenu Québec les moyens de renforcer la lutte contre l'évasion fiscale. L'Agence disposera ainsi de la souplesse nécessaire pour améliorer sa capacité à recruter et à conserver du personnel qualifié, tel que des vérificateurs, des enquêteurs, des juricomptables et des percepteurs. Cette main-d'œuvre supplémentaire lui permettra d'exercer un meilleur contrôle, de réaliser davantage d'activités de récupération fiscale et d'encaisser les sommes dues.

Ainsi pourvu, Revenu Québec pourra s'attaquer résolument aux pertes fiscales afin d'assurer le respect des lois et protéger l'équité du régime.

Des interventions énergiques seront menées afin notamment :

— de réduire les revenus non déclarés;

— d'apporter des correctifs à effets récurrents en matière d'évasion fiscale;

— de contrer l'évitement fiscal, en particulier les planifications fiscales abusives;

— de réduire la progression des comptes à recevoir et la dépense de créances douteuses.

■ Les cibles retenues

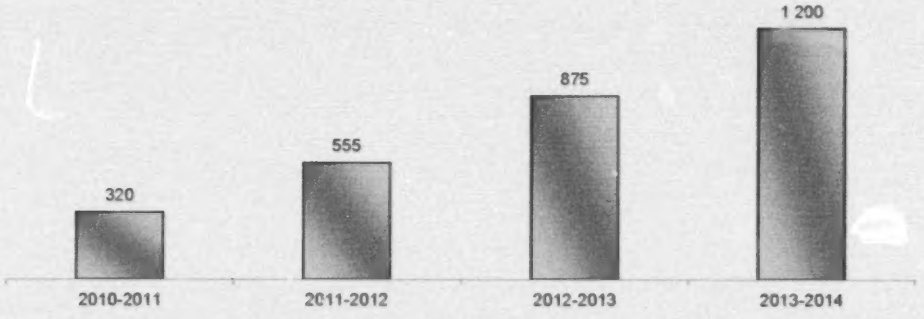
Les cibles à atteindre pour la nouvelle agence sont les mêmes que les objectifs chiffrés présentés dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Revenu Québec s'engage à réduire les pertes fiscales de manière à récupérer :

— des revenus additionnels cumulatifs de 1,75 milliard de dollars, au terme des trois prochaines années;

— des revenus annuels récurrents de 1,2 milliard de dollars, la quatrième année et les années suivantes.

Graphique 2 : Cibles de récupération fiscale fixées dans le budget 2010-2011 (en millions de dollars)



Source : Discours sur le budget 2010-2011.

2.2 Améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises

Si les services en ligne sont en croissance depuis les dernières années, il reste beaucoup à faire. L'amélioration de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises constitue l'un des moyens privilégié pour augmenter les revenus de l'État.

❑ Des exemples inspirants

L'examen de l'offre actuelle de services aux citoyens et aux entreprises et l'identification de nouveaux besoins mettent en évidence des pistes d'amélioration intéressantes. L'analyse des meilleures pratiques internationales ouvre également des perspectives inspirantes.

■ La prévention : au coeur des meilleures pratiques internationales

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire prévoit une modification, basée sur la prévention, de l'approche de Revenu Québec en matière de perception des revenus. Cette modification s'inspire des meilleures pratiques internationales où la prévention occupe une place centrale. Ces pratiques consistent à faciliter la réalisation des obligations fiscales des contribuables, notamment par une prestation électronique de services évoluée, intégrant un contrôle fiscal interactif. Les administrations fiscales les plus performantes rejoignent ainsi, par la voie électronique, près de 90 % des particuliers et des entreprises.

Grâce aux moyens dont la nouvelle agence bénéficiera, Revenu Québec sera en mesure d'améliorer sa prestation électronique de services, afin de la rendre comparable à celle des organisations fiscales les plus performantes.

■ La mise à niveau des systèmes informatiques

Le nouveau statut de Revenu Québec lui permettra de bénéficier de la flexibilité nécessaire pour investir davantage dans ses systèmes informatiques, afin de les moderniser et d'accroitre sa productivité. Revenu Québec aura ainsi à sa disposition les moyens technologiques appropriés pour accomplir plus efficacement sa mission. Le développement des services électroniques et des modes d'échanges interactifs facilitera la tâche des contribuables quant au respect de leurs obligations fiscales. Ces investissements permettront, par ailleurs, des gains en productivité qui, à terme, se traduiront par une diminution des coûts.

❑ Les améliorations escomptées : une prestation de services modernisée et des systèmes informatiques performants et robustes

À cet égard, la modification du statut de Revenu Québec permettra la mise en place de mesures pour assurer :

— le remboursement des investissements technologiques antérieurs et le financement des nouveaux investissements indispensables;

— la robustesse des systèmes informatiques;

— la disponibilité de ressources suffisantes pour assurer l'entretien des systèmes selon les normes de l'industrie;

— la modernisation de la prestation électronique de services.

Cette modernisation v era :

— une utilisation beaucoup plus élargie des services électroniques par les particuliers et les entreprises;

— une meilleure accessibilité à leurs dossiers et aux informations qui les concernent;

— le développement de modes d'échanges interactifs de façon à faciliter, pour les contribuables, le respect de leurs obligations fiscales, la prévention et le contrôle dans le traitement des déclarations.

En matière de prestation électronique de services, Revenu Québec s'engage à :

— mettre en place des services à la clientèle transformés, visant la prévention et l'autocontrôle transactionnel par le développement de modes d'échanges interactifs;

— faciliter, à moindre coût, le respect des obligations fiscales des contribuables et l'accessibilité à l'information les concernant.

3. LA NOUVELLE AGENCE : UN MODE DE GOUVERNANCE REDÉFINI

Au terme de la transformation que le gouvernement engage, Revenu Québec bénéficiera d'un mode de gouvernance redéfini, d'un nouveau système de dotation budgétaire et de responsabilités élargies en matière de gestion des ressources mises à sa disposition.

3.1 Le mode de gouvernance

Le mode de gouvernance de la nouvelle agence répond aux critères les plus exigeants et s'inspire du fonctionnement des meilleures administrations fiscales.

Ainsi, l'Agence sera placée sous la responsabilité du ministre du Revenu. La gouvernance sera assurée par un conseil d'administration composé de membres externes nommés par le gouvernement et par un président-directeur général également nommé par le gouvernement.

❑ Le ministre du Revenu

Le rôle du ministre du Revenu sera entièrement maintenu.

Le ministre du Revenu demeurera imputable de l'Agence auprès du gouvernement et de l'Assemblée nationale. Le ministre sera toujours responsable de l'administration des lois découlant de la politique fiscale établie par le ministre des Finances et des autres mandats confiés par le gouvernement.

En particulier, les rôles et les responsabilités du ministre du Revenu seront :

— de faire adopter la législation et la réglementation nécessaires à l'application de la politique fiscale;

— d'administrer les lois fiscales, les autres lois dont l'application lui est confiée ainsi que les autres mandats confiés par le gouvernement;

— de donner des orientations au conseil d'administration et au dirigeant de l'organisme;

— de requérir des renseignements sur les activités de l'Agence;

— d'approuver et de recommander au gouvernement ou à l'Assemblée nationale, le cas échéant, les documents et rapports qui sont de son autorité, tels que le budget annuel et le rapport annuel de gestion.

Les mandats de Revenu Québec

Revenu Québec est un organisme opérationnel au service de l'administration gouvernementale.

Perception et cotisation

À ce titre, Revenu Québec assure la perception d'un peu plus de 85 % des revenus autonomes du gouvernement du Québec.

Revenu Québec recueille également les cotisations de plusieurs organismes tels la Régie des rentes, la Régie de l'assurance maladie, la Commission des normes du travail et la Société québécoise de récupération et de recyclage.

Depuis 1992, Revenu Québec administre la perception de la TPS fédérale au Québec.

Dans l'accomplissement des mandats qui lui sont confiés, Revenu Québec veille à ce qu'en toute équité, chacun contribue à sa juste part du financement des services publics.

Les autres mandats

Revenu Québec gère différents programmes sociofiscaux et de redistribution confiés par le gouvernement, tels le programme des pensions alimentaires, la prime au travail, le crédit d'impôt pour le soutien aux enfants, le programme d'allocation-logement et le crédit d'impôt pour maintien à domicile d'une personne âgée.

Revenu Québec assure l'administration provisoire des biens non réclamés et leur liquidation, de même que le maintien du registre public des entreprises faisant affaires au Québec.

Un rôle essentiel

En s'assurant que chacun paie son dû, Revenu Québec contribue directement au maintien de l'équité fiscale et au financement de l'État et permet ainsi au gouvernement d'investir dans les grandes priorités que sont la santé, l'éducation, la famille, le retour à l'équilibre budgétaire et l'investissement dans les infrastructures publiques.

❑ Un conseil d'administration

Le conseil d'administration sera chargé de superviser l'administration de l'Agence en matière de gestion des ressources financières, humaines, matérielles et informationnelles, selon des règles largement inspirées de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.

■ La composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration sera composé de quinze membres nommés par le gouvernement, dont le président du conseil et le président-directeur général et huit membres indépendants (sans lien avec le gouvernement). Un administrateur indépendant se définit selon les mêmes critères que ceux énoncés dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. La nomination des membres s'effectuera de manière rigoureuse en tenant compte de leurs compétences et expériences. Ainsi, les membres du conseil d'administration ne pourront avoir un intérêt direct ou indirect dans un organisme, une entreprise, une association ou relativement à une affaire quelconque mettant en conflit leur intérêt personnel et celui de l'Agence ou, ils devront dénoncer par écrit un tel intérêt, et le cas échéant, s'abstenir de participer à toute délibération et à toute décision portant sur ces derniers.

Le conseil d'administration ne pourra exercer aucun pouvoir ou fonction qui concerne l'application ou l'exécution des lois fiscales. Ces pouvoirs sont réservés au président-directeur général qui est nommé par le gouvernement, comme l'est un sous-ministre. Ainsi le conseil d'administration n'interviendra aucunement dans les dossiers des citoyens et des entreprises.

■ Les rôles et responsabilités du conseil d'administration

Les rôles et responsabilités du conseil d'administration seront notamment :

— d'approuver le plan stratégique, la déclaration de services, le plan d'immobilisation, les états financiers, le rapport annuel de gestion, le niveau et le plan d'effectifs et le budget annuel de l'Agence;

— d'approuver les règles de gouvernance de l'Agence, le code d'éthique et de déontologie et les profils de compétence et d'expérience des membres du conseil d'administration;

— d'approuver les différentes politiques en matière de gestion des risques et de gestion des ressources de l'Agence;

— d'adopter les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de l'Agence incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires.

❑ Un président-directeur général

Un président-directeur général sera responsable de la gestion quotidienne de l'Agence. Le président-directeur général dirigera l'Agence.

Plus précisément, le président-directeur général :

— assurera la production et la mise en œuvre du plan stratégique;

— assurera la gestion courante et la mise en œuvre des politiques fiscales et des décisions gouvernementales;

— dirigera l'organisation dans le cadre de la réalisation de sa mission afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs de performance;

— répondra de l'atteinte de ses résultats auprès du ministre et du conseil d'administration.

Le président-directeur général rendra compte au ministre et aux citoyens de l'atteinte des objectifs stratégiques et des engagements de services. Il représentera l'Agence auprès de ses clients et partenaires.

Par ailleurs, le président-directeur général sera l'interlocuteur du ministre pour les questions relatives aux politiques fiscales, sociales ou économiques confiées à l'Agence par le gouvernement.

3.2 Un nouveau système de financement

■ Le mode actuel de financement n'est plus adapté à la réalité de Revenu Québec

Actuellement, Revenu Québec dispose de deux mécanismes distincts pour le financement de ses activités :

— La plus grande partie du financement provient des crédits votés annuellement par l'Assemblée nationale. Revenu Québec est généralement assujetti aux mêmes contraintes budgétaires que les autres ministères et organismes;

— La seconde source de financement de Revenu Québec provient de la facturation des dépenses encourues pour rendre des services à des tiers, ainsi que des divers frais exigés dans le cadre de l'administration de certains programmes.

Le cadre actuel limite les actions de Revenu Québec en le traitant comme un ministère qui gère des programmes, ce qui est inadéquat pour son rôle de percepteur des revenus de l'État.

En effet, les rationalisations budgétaires qui lui sont imposées entraînent une réduction des effectifs en contrôle fiscal. Or, chaque dollar épargné en ce domaine réduit de neuf dollars les revenus de l'État. Il en résulte donc globalement une détérioration des équilibres financiers.

Le nouveau statut de Revenu Québec apportera ainsi une réponse satisfaisante à la question du financement des activités de l'organisme en définissant un mode de financement qui tient compte de la nature véritable de l'organisme.

- **Un nouveau mode de financement pour une nouvelle agence**

Avec le nouveau statut d'agence :

— la tarification actuelle auprès des tiers sera maintenue;

— les ressources nécessaires pour atteindre les cibles fixées et remplir les mandats de Revenu Québec seront accordées sur une base de coûts-bénéfices.

En ce qui concerne ce dernier point, un financement accordé sur une base de coûts-bénéfices permettra de mettre en relation directe le coût des services requis et la façon de les financer tout en procurant plus de souplesse à Revenu Québec.

Cette souplesse lui permettra d'engager de la main-d'œuvre qualifiée pour notamment intensifier la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. Elle rendra possible l'augmentation de l'investissement dans ses systèmes informatiques afin de rattraper le déficit d'entretien et de transformer la prestation de services en ligne au bénéfice des citoyens et des entreprises. Enfin, elle permettra d'adapter, tout en préservant les mêmes exigences de transparence et d'équité, les normes applicables aux ministères et organismes qui balisent les pouvoirs d'acquérir des biens et des services, de contracter et de développer des produits informationnels.

3.3 Des responsabilités élargies en matière de gestion des ressources

La transformation du statut de Revenu Québec constitue un projet d'entreprise susceptible de faire évoluer considérablement la culture de l'organisation et de créer un environnement de travail encore plus stimulant pour le personnel.

❑ La gestion des ressources humaines

Comme les autres agences fiscales performantes, l'amélioration de la performance de Revenu Québec reposera en grande partie sur une plus grande autonomie d'action en matière de gestion des ressources humaines.

Ainsi, avec l'approbation du conseil d'administration, la nouvelle agence disposera d'une grande souplesse, non seulement quant au niveau de l'effectif et de sa gestion, mais également en matière de classification, de rémunération et de négociation des conditions de travail.

■ Le maintien de tous les acquis du personnel

Revenu Québec sera un employeur de choix auquel le personnel sera fier de s'associer :

— Les conditions de travail de tous les employés seront préservées, comme ce fut le cas pour les organismes ayant connu une telle transition;

— les employés de l'Agence continueront d'être représentés par les associations accréditées les représentant le 31 mars 2011;

— ils verront leurs conditions de travail maintenues, conformément aux conventions collectives en vigueur, et ce, jusqu'à leur échéance.

■ Le maintien des règles d'impartialité, de confidentialité et d'éthique

La confidentialité des renseignements fiscaux et l'accès aux bases de données continueront d'être strictement protégés par l'Agence. Toutes les règles actuelles qui limitent l'accès aux données fiscales prévues dans la Loi sur le ministère du Revenu continueront de s'appliquer. De plus, il sera interdit qu'un renseignement provenant du dossier d'une personne ou d'une entreprise soit transmis à un membre du conseil d'administration.

À l'instar de dizaines d'organismes gouvernementaux de même nature, l'Agence sera impartiale et responsable dans l'exécution de ses mandats. Le ministre du Revenu demeurera responsable de l'Agence et sera imputable devant les citoyens, le gouvernement et l'Assemblée nationale. Le rôle du conseil d'administration, auquel le ministre a le pouvoir de donner ses directives, s'adressera à l'administration en général et non l'application ou l'exécution des lois. De plus, l'Agence sera sujette à la surveillance du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général.

Les conditions de travail de ses employés seront déterminées conformément aux conditions définies par le gouvernement. La Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans le secteur public et parapublic s'applique. Comme, à présent, le président-directeur général pourra refuser qu'un emploi soit comblé par une personne coupable d'une infraction à certaines lois, dont une loi fiscale, et au Code criminel.

Un code d'éthique devra être approuvé par le conseil d'administration. Il devra respecter les normes gouvernementales et être rendu public. Finalement, un comité de gouvernance et d'éthique devra être mis sur pied.

❑ Une souplesse étendue aux autres éléments de gestion

La souplesse obtenue dans la gestion des ressources humaines sera également étendue à la gestion des ressources financières, matérielles et informationnelles. L'Agence continuera toutefois d'être assujettie à la Loi sur les contrats des organismes publics, laquelle garantit l'impartialité des processus d'appels d'offres.

❑ **L'objectif retenu : une gestion efficiente et un mode de gouvernance responsable**

La transformation de Revenu Québec en agence autonome encadrée par un ministre conseillé par un conseil d'administration permettra d'accroître la performance de l'organisation.

Pour ce qui est de sa performance de gestion et de son mode de gouvernance, Revenu Québec s'engage à tout mettre en œuvre pour figurer parmi les administrations fiscales les plus performantes au monde, en termes de coûts, de services à la clientèle et de résultats.

3.4 Un statut dont bénéficient déjà d'autres organismes

Les règles de gouvernance appliquées à la nouvelle agence s'inspireront de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Le statut et le mode de fonctionnement s'inspirent directement des règles adoptées pour des organismes québécois tels que la Société immobilière du Québec, Investissement Québec, l'Autorité des marchés financiers et la Société générale de financement.

Ces règles s'inspirent également de celles de l'Agence du revenu du Canada qui a obtenu le statut d'agence depuis plus de dix ans.

4. CONCLUSION

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire constitue un engagement majeur, auquel le gouvernement donne suite en accentuant les initiatives concernant la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal.

- **Une agence vouée à l'équité fiscale**

La transformation du statut de Revenu Québec représente une étape indispensable à cette fin. La nouvelle agence disposera des moyens et de la marge de manœuvre nécessaires pour atteindre les cibles fixées par le gouvernement.

La nouvelle Agence du revenu du Québec devra atteindre des objectifs exigeants en matière de protection de l'intégrité et de l'équité du régime fiscal. Les ressources requises seront toutefois disponibles grâce au nouveau mode de financement sur une base de coûts-bénéfices et à l'autonomie obtenue dans la planification et la gestion.

- **De meilleurs services pour les contribuables**

Revenu Québec sera également en mesure d'améliorer les services offerts aux contribuables. Les mesures proposées permettront de franchir une étape en matière de services aux citoyens et aux entreprises.

Revenu Québec pourra investir davantage dans le développement de sa prestation électronique de services. L'organisme facilitera ainsi l'accès des contribuables à l'information les concernant, tout en minimisant les efforts qu'ils doivent fournir pour remplir leurs obligations fiscales.

- **Une gouvernance répondant aux critères les plus exigeants**

Sur le plan de la gouvernance, la transformation de Revenu Québec permettra à l'État québécois de disposer d'une agence du revenu efficace et imputable, fonctionnant sur le modèle des meilleures administrations fiscales dans le monde.

Sa transformation en une agence autonome, fonctionnant sur une base d'affaires et encadrée par un ministre conseillé par un conseil d'administration, la fait entrer dans une nouvelle période de son histoire.

- **Un partenaire et un employeur de choix**

La modernisation qu'a entreprise Revenu Québec a entraîné des bénéfices importants au cours des dernières années, grâce à l'ingéniosité et au travail de son personnel.

La réforme proposée sera bénéfique pour les employés. En effet, leur statut d'emploi et leurs acquis seront préservés. De plus, l'organisation du travail sera facilitée par le fait que l'Agence aura les effectifs requis pour remplir adéquatement sa mission.

Revenu Québec sera un partenaire et un employeur de choix auquel on sera fier de s'associer.

Revenu Québec

ADM-573 (2010-09)